ECLI:NL:RBDHA:2022:10210

Uitspraak delen

InstantieRechtbank Den Haag

Datum uitspraak06-10-2022

Datum publicatie06-10-2022

ZaaknummerC/09/633760 KG ZA 22-733

Formele relatiesHoger beroep: ECLI:NL:GHDHA:2022:2078, Overig

RechtsgebiedenCiviel recht

Bijzondere kenmerkenKort geding

Inhoudsindicatie

Vordering VWN om asielopvang zo spoedig mogelijk in overeenstemming te brengen met de daarvoor geldende normen wordt grotendeels toegewezen. Op de Staat (en het COA) rust de verplichting om asielzoekers menswaardig op te vangen. Die verplichting wordt ingevuld door in Europees verband vastgestelde normen. De huidige opvang in en rond Ter Apel en in (crisis-)noodopvanglocaties voldoet op onderdelen niet aan die normen. De Staat en het COA zijn veroordeeld ervoor te zorgen dat die opvang wel aan deze normen voldoet. Aan sommige normen moet direct worden voldaan en aan andere op een zo kort mogelijke redelijke termijn.

VindplaatsenRechtspraak.nl
JV 2022/216

shareVerrijkte uitspraak

Uitspraak

Rechtbank den haag

Team handel - voorzieningenrechter

zaak- / rolnummer: C/09/633760 / KG ZA 22-733

Vonnis in kort geding van 6 oktober 2022

in de zaak van

STICHTING VLUCHTELINGENWERK NEDERLAND te Amsterdam,

eiseres,

advocaat mrs. T. de Boer en T. van der Sommen te Amsterdam,

tegen:

1DE STAAT DER NEDERLANDEN (Ministerie van Justitie en Veiligheid)

te Den Haag,

2. CENTRAAL ORGAAN OPVANG ASIELZOEKERS te Den Haag,

gedaagden,

advocaten mrs. E.C. Pietermaat en M.M. van Asperen te Den Haag.

Partijen worden hierna respectievelijk aangeduid als ‘VWN’, ‘de Staat’ en ‘het COA’.

1De procedure

1.1.

Het verloop van de procedure blijkt uit:

- de dagvaarding van 17 augustus 2022, met producties 1 tot en met 39;

- de conclusie van antwoord, met producties 1 tot en met 19;

- de brief van mrs. De Boer en Van der Sommen van 8 september 2022, houdende een wijziging van eis en overlegging producties 40 tot en met 54;

- de e-mail van mrs. De Boer en Van der Sommen van 13 september 2022, met producties 55 tot en met 59;

- de brief van mrs. De Boer en Van der Sommen van 14 september 2022, houdende een wijziging van eis;

- de op 15 september 2022 gehouden mondelinge behandeling, waarbij door partijen pleitnotities zijn overgelegd.

1.2.

Ter zitting is vonnis bepaald op heden.

2Waar gaat deze zaak over?

Op dit moment verblijven in Nederland duizenden asielzoekers en statushouders (volwassenen en kinderen) (hierna gezamenlijk ook aan te duiden als 'asielzoekers') in noodopvang- en crisisnoodopvanglocaties. Deze locaties zijn ingericht omdat de reguliere opvanglocaties voor asielzoekers vol zijn. Daarnaast is er onvoldoende opvangcapaciteit beschikbaar voor vreemdelingen die zich in het aanmeldcentrum in Ter Apel (willen) aanmelden. Volgens VWN is deze situatie in strijd met diverse mensenrechten, waaronder het recht op menselijke waardigheid en de rechten van het kind. VWN eist dat de opvang voor asielzoekers in Nederland zo snel mogelijk volledig in overeenstemming wordt gebracht met de daaraan op grond van nationale en internationale wetten en verdragen gestelde eisen. VWN en de Staat/het COA verschillen van inzicht over het tempo waarin dit mogelijk is en ook over de eisen die aan de opvang mogen worden gesteld. Daarnaast vindt VWN dat sprake is van een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling van vluchtelingen uit Oekraïne ten opzichte van de overige asielzoekers.

3Korte introductie opvang

Korte introductie asielsysteem Nederland:

3.1.

Het asielsysteem in Nederland ziet er als volgt uit. Een persoon die in Nederland asiel wil aanvragen meldt zich bij het aanmeldcentrum (AC) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in Ter Apel, Budel of Schiphol. Daar registreert de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) de persoonsgegevens van de asielzoeker en worden vingerafdrukken afgenomen. Daarna wordt een asielzoeker opgevangen in een centrale ontvangstlocatie (col) van het COA. De bedoeling is dat een asielzoeker daar twee á drie dagen verblijft. Op deze locatie wordt een medische intake gedaan door Gezondheidszorg Asielzoekers (GZA) en vindt een TBC-controle plaats door de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD). Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) is er in Ter Apel een specifieke col. Deze is ingericht voor kortdurend verblijf (ca. vier tot vijf dagen) voor maximaal 55 amv's. Vervolgens vindt een aanmeldgehoor plaats met de IND, waarna een asielzoeker opvang moet krijgen in een procesopvanglocatie (pol) van het COA. Idealiter duurt de opvang in de pol vier weken. Voor amv's zijn er specifieke pol's. Als een asielzoeker (door achterstanden bij de IND) niet direct kan starten met de asielprocedure

wordt hij opgevangen in een pre-procesopvanglocatie (pre-pol). Vanaf de beslissing op de asielaanvraag door de IND wordt een asielzoeker opgevangen in een asielzoekerscentrum (azc) van het COA. Asielzoekers met een verblijfsvergunning (statushouders) verblijven in een azc totdat zij woonruimte krijgen in een gemeente.

Korte introductie feitelijke situatie opvang van asielzoekers:

3.2.

Bij gebreke van voldoende reguliere opvangplaatsen in AC's, col's, pol's, pre-pol's, locaties ingericht voor de opvang van amv's en azc's zijn door provincies, gemeenten en/of veiligheidsregio's noodopvanglocaties en crisisnoodopvanglocaties ingericht. Daar worden de asielzoekers opgevangen voor wie in de reguliere opvanglocaties geen plek beschikbaar is. Dit zijn zowel statushouders als asielzoekers op wier aanvraag nog moet worden beslist, onder wie ook amv's en personen uit andere kwetsbare groepen. Exacte cijfers over hoeveel personen uit kwetsbare groepen in (crisis-)noodopvang verblijven, hebben de Staat en het COA niet voorhanden. Ook is er geen concrete informatie voorhanden over hoe lang mensen in de (crisis-)noodopvang verblijven. Volgens de Staat en het COA komt het voor dat personen langer dan zes maanden in de noodopvang zijn gehuisvest. In de crisisnoodopvang verblijft een de Staat en het COA onbekend en – naar de voorzieningenrechter heeft begrepen aanzienlijk – aantal kinderen en volwassenen al maanden. Volgens Unicef verbleven er op 14 september 2022 791 amv's in een (crisis-)noodopvanglocatie en verblijven er ruim 3.000 kinderen in (crisis-)noodopvanglocaties. Op 15 september 2022, de dag van de zitting, verbleven er volgens de Staat en het COA 30.500 asielzoekers in de reguliere opvang, 12.400 in de noodopvang en 5.750 in de crisisnoodopvang. In de col voor amv's in Ter Apel verbleven op 15 september 2022 233 amv's. De afgelopen maanden is het herhaaldelijk voorgekomen dat vreemdelingen die zich (wilden) aanmelden bij het AC in Ter Apel buiten sliepen, of binnen op de grond of op stoelen en zonder voldoende hygiënische sanitaire voorzieningen.

Korte introductie noodopvang en crisisnoodopvang:

3.3.

Noodopvang en crisisnoodopvang worden ingezet als de reguliere opvanglocaties van het COA volledig benut zijn. Noodopvang is opvang in tijdelijke locaties met een lager kwaliteits- en voorzieningenniveau dan de reguliere opvang. Het COA gaat blijkens het door de Staat en het COA overgelegde "Programma van Eisen" van 4 maart 2016 uit van een maximale verblijfsduur in de noodopvang van zes maanden. Deze opvang vindt vooral plaats in evenementenhallen, tenten en kazernes. Crisisnoodopvang wordt ingezet als ook de noodopvang volledig bezet is, om te voorkomen – zoals is vermeld in de *"Handreiking crisisnoodopvang"* waarnaar de Staat en het COA hebben verwezen – dat *"asielzoekers letterlijk op straat moeten slapen, met alle (maatschappelijke) gevolgen van dien"*. Deze Handreiking van 2 december 2020 is tot stand gebracht door personen betrokken bij het Veiligheidsberaad, het COA, diverse gemeenten, het Landelijk Netwerk Bevolkingszorg, de GGD/GHOR, het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum, de Nationale Politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: 'de Handreiking'). Hierin valt te lezen dat deze vorm van opvang bedoeld is voor maximaal één week, te verlengen met

maximaal enkele dagen. Uitgangspunt is volgens de Handreiking dat in de crisisnoodopvang **niet** worden geplaatst:

- Kinderen onder 1 jaar en hun gezinsleden.
- Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's).
- Asielzoekers die direct een medische behandeling nodig hebben of asielzoekers met een complexe zorgvraag.
- Asielzoekers, en hun gezinsleden, bij wie sprake is van een (vermoedelijke) besmetting met het Corona-virus dan wel met een andere A-meldingsplichtige infectieziekte.
- Asielzoekers, en hun gezinsleden, die in afwachting zijn van de uitslag van de test of sprake is van besmetting met het Corona-virus of een andere A-meldingsplichtige infectieziekte.
- Asielzoekers die afhankelijk zijn van thuiszorg, een rolstoel of andere hulpmiddelen.
- Asielzoekers die herhaaldelijk een behandeling (moeten) ondergaan in een ziekenhuis, zoals trombosedienst of dialyse.
- Tbc-patiënten.
- Asielzoekers van wie bekend is dat er sprake is van psychiatrische problematiek
- Vrouwen in de periode van 6 weken voor de uitgerekende bevallingsdatum.

Huisvesting in het kader van crisisnoodopvang vindt plaats in bijvoorbeeld brandweerkazernes en sporthallen, waar wordt geslapen in tenten of niet afsluitbare ruimtes.

3.4.

In de praktijk is het zo dat de voorzieningen die in de noodopvang en crisisnoodopvang worden geboden per locatie verschillend zijn. Het komt voor dat de voorzieningen op een locatie gaandeweg worden uitgebreid en verbeterd. Een actueel overzicht van de locaties waar (crisis-)noodopvang plaatsvindt en de per locatie voorhanden voorzieningen is in deze procedure niet verstrekt.

4De feiten

Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting wordt in dit geding van het volgende uitgegaan.

4.1.

VWN is een landelijke organisatie voor de ondersteuning van asielzoekers en vluchtelingen in Nederland.

4.2.

Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan en heeft onder meer een wettelijke taak om zorg te dragen voor de materiële en immateriële opvang van asielzoekers, het plaatsen van asielzoekers in een opvangvoorziening en het plaatsen van asielzoekers op gemeentelijke opvangplaatsen. De Staat verstrekt subsidies aan het COA en kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening van het COA.

4.3.

VWN heeft in elk geval vanaf november 2019 getracht om door middel van schriftelijke verzoeken, brieven aan de Tweede Kamer, het COA en de regering en via bestuurlijk overleg te bereiken dat aan alle asielzoekers adequate opvang wordt geboden.

4.4.

VWN heeft de Staat en het COA bij brief van 6 juli 2022 medegedeeld dat in de asielopvang sprake is van een onrechtmatige situatie die onmiddellijk moet worden beëindigd. VWN heeft de Staat en het COA in deze brief – kort gezegd – gesommeerd om ten aanzien van iedere asielzoeker per

direct te zorgen voor een opvangplek die voldoet aan de minimumnormen van Richtlijn 2013/33/EU van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, Pb L 180/96 (hierna: 'de Opvangrichtlijn') en andere toepasselijke normen. Voorts heeft VWN in deze brief geëist dat alle in Nederland verblijvende asielzoekers in gelijke gevallen gelijk worden behandeld.

4.5.

In augustus 2022 hebben het Kabinet, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Veiligheidsberaad bestuurlijke afspraken gemaakt om uit de asielcrisis te komen en te blijven. Deze afspraken zien naast acute maatregelen voor Ter Apel op het versneld uitvoeren van de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen, het realiseren van vier gemeenschappelijke vreemdelingenlocaties en het creëren van een wettelijke taak voor gemeenten om asielopvang mogelijk te maken, waarbij wordt gestreefd naar inwerkingtreding per 1 januari 2023. Tevens zijn afspraken gemaakt om de huisvesting van statushouders een impuls te geven. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (hierna: 'de staatssecretaris') heeft, mede namens de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij brief van 26 augustus 2022 de Tweede Kamer geïnformeerd over de besluitvorming rondom de opvangcrisis, waarbij is verwezen naar voornoemde bestuurlijke afspraken. In deze brief wordt de situatie in Ter Apel rondom het overvolle AC schrijnend genoemd en een directe oplossing noodzakelijk geacht. Voor de asielzoekers die zich in Ter Apel melden, wordt erop ingezet binnen een week een noodopvanglocatie functioneel te hebben, inclusief vervoer van en naar Ter Apel. Om uit de crisis te komen en te blijven, moet blijkens de brief integraal over de gehele keten gewerkt worden aan het (tijdelijk) beperken van de instroom en het versnellen van de doorstroom en de uitstroom. Om de doorstroom weer op gang te krijgen zijn essentiële afspraken gemaakt met VNG, IPO en het Veiligheidsberaad. Deze bestuurlijke afspraken zien op de genoemde maatregelen voor Ter Apel, maar ook op het realiseren van crisisnoodopvangplekken door veiligheidsregio's en de financiële en praktische ondersteuning die daarvoor nodig is vanuit het Rijk. In aanvulling daarop heeft het kabinet besloten tot een pakket aan maatregelen. Een deel daarvan is tijdelijk en resulteert op relatief korte termijn in een belangrijk effect op de instroom, doorstroom en uitstroom bij de asielopvang. Deze tijdelijke maatregelen betreffen nareis, hervestiging EU en huisvesting van statushouders. Naast deze inzet vormt de asielcrisis aanleiding voor een fundamentele heroriëntatie op het huidige asielbeleid en de inrichting van het asielstelsel. Het kabinet zal dit najaar met een opzet daarvoor komen. De taakstelling voor huisvesting van vergunninghouders in gemeenten voor de eerste helft van 2023 wordt fors hoger, naar verwachting tussen de 20.400 en 23.900. Op een aantal onderdelen ziet het kabinet aanleiding voor aanvullingen, onder andere betreffende de opvang van amv's. Daarover is in de brief van 26 augustus 2022 het volgende vermeld:

AMV-opvang
Ook de opvangsituatie voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) is reden tot grote zorg. Er is sprake van een zeer hoge instroom van amv waardoor de opvangcapaciteit bij het COA in het hele land overbezet is (bezettingsgraad van 114%) met als meest extreme geval de situatie in Ter Apel waar de afgelopen periode sprake is van een structurele overbezetting van 200 amv. Bij Nidos is de beschikbare capaciteit reeds volledig benut en ook daar is er een acute behoefte aan meer opvangplekken om te kunnen voldoen aan de doorstroom vanuit het COA.
Gemeenten hebben herhaaldelijk het signaal afgegeven dat de intensieve zorg en begeleiding van ex-amv een grote (financiële) druk op jongerenhuisvesting en op sociale voorzieningen legt voor hen. Als gevolg hiervan zijn gemeenten terughoudend geweest met het realiseren van nieuwe opvangplekken voor amv. Onderdeel van de bijgevoegde afspraken is financiële dekking voor de verlengde opvang en begeleiding voor ex-amv's. Daarmee is de verwachting dat deze terughoudendheid bij gemeenten zal komen te vervallen. Vanuit het Rijk zal er de komende periode dan ook met kracht ingezet worden op de realisatie van nieuwe opvangplekken voor amv. Dit zal op de korte termijn onder andere gebeuren door middel van een concrete uitvraag naar 25-30 eengezinswoningen per provincie die ingezet kunnen worden als kleinschalige wooneenheden voor amv met een status.

4.6.

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJV) hebben bij brief 16 juni 2022 de staatssecretaris geïnformeerd dat de kwaliteit van de opvang van amv's in de col in Ter Apel tekortschoot omdat de leefbaarheid onder de maat was en de rechten en veiligheid van de amv's niet meer konden worden gewaarborgd. Op 8 september 2022 hebben de inspecties de locatie opnieuw bezocht. Bij brief van 9 september 2022 hebben zij de staatssecretaris onder meer als volgt geïnformeerd over de uitkomsten van hun onderzoek naar de opvang van amv's in Ter Apel:

Tijdens het bezoek van 8 september 2022 zagen de inspecties dat dit signaal niet heeft geleid tot verbetering van de situatie. In juni 2022 zagen we dat de jeugdigen die op de COA-opvanglocatie Ter Apel verblijven risico's lopen ten aanzien van hun fysieke en emotionele veiligheid. Deze risico's zijn alleen maar toegenomen, omdat er nu nog meer jeugdigen verblijven dan in juni 2022. Ten tijde van het bezoek op donderdag 8 september van de inspecties waren er 213 jeugdigen op de COA-opvanglocatie Ter Apel, van wie 19 jeugdigen onder de 15 jaar. De jeugdigen hebben geen voogd toegewezen gekregen. Verwachting is dat het aantal alleenstaande minderjarige vreemdelingen in het weekend van 9 september oploopt, waardoor er weer jeugdigen op stoelen in de wachtkamers van het aanmeldcentrum van de IND moeten overnachten.

De inspecties zien dat medewerkers van COA zich maximaal inspannen om de zorg en veiligheid van de jeugdigen die instromen en verblijven op de COA-opvanglocatie Ter Apel zo goed mogelijk te verzorgen en te borgen. Medewerkers verleggen daarbij steeds hun grenzen, waarbij de rek er na zo'n lange periode wel uit is. Als perspectief uitblijft, is de kans groot dat meer medewerkers zich ziek zullen melden.

Grootste risico zien de inspecties in de veiligheid van de jeugdigen, die door het COA niet meer gewaarborgd kan worden. Er is nauwelijks zicht op de veiligheid en het welbevinden van de individuele jeugdige, omdat het aantal jeugdigen daarvoor te groot is en er veel te weinig medewerkers zijn. De COA-opvanglocatie Ter Apel is ingericht voor kortdurend verblijf (ca. 4 tot 5 dagen) van maximaal 55 jeugdigen. Het structureel en fors overschrijden van deze maximale capaciteit en periode van verblijf zorgt voor een neerwaartse spiraal in de veiligheid in de breedste zin van het woord. Medewerkers van het COA en Nidos kunnen op deze locatie de veiligheid en het welbevinden van de alleenstaande minderjarige vreemdelingen niet waarborgen. Dat hebben wij tijdens ons bezoek niet alleen gehoord maar ook zelf gezien.

Ook maken de inspecties zich ernstig zorgen over de alleenstaande minderjarige vreemdelingen onder de 15 jaar die op deze locatie verblijven. Deze kwetsbare groep jeugdigen zou moeten worden opgevangen in een kleinschalige voorziening waar voortdurende en passende begeleiding aanwezig is.

Door het grote aantal jeugdigen dat samenleeft ontstaan er ook gezondheidsrisico's wegens een gebrek aan hygiëne. De inspecties zagen dat de units, waar per unit zes tot acht jeugdigen verblijven, vies zijn. Dat geldt voor zowel de keuken en sanitaire voorzieningen als de eigen slaapkamers van de jeugdigen. De jeugdigen zijn zelf verantwoordelijk voor de schoonmaak van deze units, maar zijn hier overduidelijk niet toe in staat. Mogelijk wegens het ontbreken van uitleg en ondersteuning. Deze waarnemingen sluiten aan bij de eerdere bevindingen van de IGJ op 26 augustus 2022, waarbij werd gekeken naar de hygiëne op de gehele opvang van vreemdelingen in Ter Apel.[2]

In het belang van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van alleenstaande minderjarige vreemdelingen vragen de inspecties u opnieuw regie te nemen in het realiseren van structureel meer doorstroom- en opvanglocaties voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De risico's die deze jeugdigen momenteel lopen in de COA-opvanglocatie Ter Apel vanwege de capaciteitsproblematiek maken naar het oordeel van de inspecties dat direct ingrijpen noodzakelijk is.[3]

4.7.

De Commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa heeft bij brief van 26 augustus 2022 de staatssecretaris erop gewezen dat de situatie in Ter Apel zelfs onder de minimumgrens van artikel 3 van het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) zakt en daarnaast zijn bezorgdheid uitgesproken over de opvang van de meest kwetsbaren in noodopvang die niet geschikt is voor meer dan zeer kort verblijf. Hij dringt erop aan ervoor te zorgen dat met name kwetsbare personen "promptly" worden geïdentificeerd en worden voorzien van passender accommodatie op zo kort mogelijke termijn en dat noodlocaties die ongeschikt zijn voor langer verblijf uiteindelijk niet worden gebruikt voor meer permanent verblijf.

4.8.

De directeuren van Dokters van de Wereld en Artsen Zonder Grenzen hebben bij brief van 2 september 2022 aan de staatssecretaris en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hun zorgen geuit over de toegang tot en de kwaliteit en continuïteit van medische zorg binnen de asielopvang. In deze brief verzoeken de beide directeuren onder meer de continuïteit van zorg in Ter Apel en in crisisnoodopvanglocaties te waarborgen. Dit verzoek onderbouwen zij als volgt:

> We (voor)zien dat bewoners in de praktijk te lang verblijven op CNO-locaties die daar niet voor bedoeld zijn. Zo verblijft een grote groep mensen in een sporthal bij het COA in Ter Apel, waar het GZA onvoldoende capaciteit heeft om zorg te bieden. Het COA en GZA moeten met hoge urgentie in staat worden gesteld om zorg in de sporthal te verlenen en een medische screening/triage te organiseren voor mensen die verblijven buiten het aanmeldcentrum van Ter Apel, om te voorkomen dat er opnieuw humanitaire noodsituaties ontstaan. Tegelijkertijd is er een groot verloop op CNO-locaties waardoor zorgverleners zich gesteld zien voor een toestroom van steeds wisselende nieuwe patiënten. Deze context maakt centrale medische screening en inzage in medische dossiers essentieel om continuïteit en kwaliteit van zorg te waarborgen.

4.9.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de staatssecretaris hebben bij brief van 7 september 2022 de Commissarissen van de Koning, gedeputeerden, burgemeesters en wethouders en corporatiebestuurders nader geïnformeerd over gemaakte bestuurlijke afspraken en maatregelen, de verdeling van de capaciteitsbehoefte over de provincies volgens een overeengekomen verdeelsleutel, de huisvesting van vergunninghouders voor de tweede helft van 2022 en de afspraak om in die periode te streven naar het huisvesten van meer dan 20.000 vergunninghouders.

5Het geschil

5.1.

VWN vordert, uiteindelijk, zakelijk weergegeven bij vonnis, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

I. de Staat en/of het COA te gebieden om uiterlijk op 1 oktober 2022, althans binnen twee weken na datum van dit vonnis dan wel binnen een in goede justitie te bepalen termijn, ervoor zorg te dragen dat iedere asielzoeker en in de asielopvang verblijvende statushouder beschikt over een opvangvoorziening die voldoet aan de minimumnormen van de Opvangrichtlijn en andere toepasselijke Unie- en internationaalrechtelijke normen, hetgeen in ieder geval inhoudt:

a) een slaapkamer per gezin of voor maximaal zes personen van hetzelfde geslacht, bestaande uit vier muren, een plafond, een deur die kan worden afgesloten, een raam dat kan worden geopend en minimaal 4 m² slaapruimte per persoon;

b) huisvesting met een toereikende, adequate en werkende sanitaire infrastructuur, wat in ieder geval inhoudt dat: i) alle asielzoekers toegang moeten hebben tot een douche/bad, een wastafel met warm en koud water en een werkend toilet, ii) per tien asielzoekers ten minste één werkend en afsluitbaar toilet beschikbaar is dat dag en nacht toegankelijk is, iii) per twaalf asielzoekers ten minste één werkend(e) douche (of bad) beschikbaar is met warm en koud water die (dat) minimaal acht uur per dag toegankelijk is en iv) privé- en gemeenschappelijke ruimten worden schoongehouden;

c) dag en nacht toegang tot drinkwater;

d) toegang tot voldoende en geschikt voedsel, hetgeen inhoudt dat: i) volwassenen ten minste driemaal per dag en minderjarigen vijfmaal per dag een maaltijd of tussendoortje ontvangen waaronder ten minste één warme maaltijd en ii) rekening wordt gehouden met de eetvoorkeuren en voedingsvoorschriften van specifieke groepen;

e) verstrekking van een wekelijkse financiële toelage conform de eisen neergelegd in artikel 14 van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (hierna: 'Rva 2005');

f) toegang tot voorzieningen voor kinderen ter bescherming van hun welzijn en sociale ontwikkeling, waaronder toegang tot onderwijs en speelvoorzieningen;

g) toegang tot elke vorm van noodzakelijke gezondheidszorg;

II. de Staat en/of het COA te gebieden alle in Nederland verblijvende asielzoekers c.q. vreemdelingen in gelijke gevallen gelijk te behandelen en ervoor zorg te dragen dat zij uiterlijk op 1 oktober 2022 althans binnen twee weken na datum van dit vonnis dan wel binnen een in goede justitie te bepalen termijn van dezelfde voorzieningen gebruik kunnen maken, hetgeen onder meer betekent dat de Staat en/of het COA ervoor dienen te zorgen dat leegstaande opvangplekken en overige voorzieningen voor asielzoekers uit Oekraïne uiterlijk op 1 oktober 2022 dan wel binnen een in goede justitie termijn, tevens door overige asielzoekers kunnen worden gebruikt;

III. de Staat en/of het COA per direct dan wel binnen een in goede justitie te bepalen termijn:

a) te verbieden om kwetsbare groepen in de zin van artikel 21 van de Opvangrichtlijn, onder wie zwangere vrouwen, kinderen en getraumatiseerde asielzoekers, te plaatsen in de (crisis-)noodopvang;

b) te gebieden dat in de col voor amv's in Ter Apel maximaal 55 amv's voor maximaal vijf dagen mogen verblijven;

c) te gebieden iedere asielzoeker met het oog op het onder III sub a gevorderde medisch te screenen alvorens een beslissing te nemen over plaatsing in de (crisis-)noodopvang;

IV. althans zodanige voorzieningen te treffen die de voorzieningenrechter geraden acht;

V. een en ander op straffe van verbeurte van een dwangsom en met veroordeling van de Staat en/of het COA in de proces- en nakosten, te vermeerderen met wettelijke rente.

5.2.

Daartoe voert VWN – samengevat – het volgende aan.

Ontoereikende en ondermaatse opvang

5.3.

VWN stelt in deze procedure middels een collectieve actie op te komen voor de belangen van asielzoekers die op dit moment door beleidskeuzes van de Staat onder onrechtmatige omstandigheden in (crisis-)noodopvanglocaties opgevangen worden en/of nog opgevangen zullen worden. VWN beseft dat de speelruimte van het COA is beperkt door die beleidskeuzes, maar acht het noodzakelijk ook het COA te dagvaarden omdat het COA zijn wettelijk toebedeelde zelfstandige taak momenteel niet meer goed uitvoert. VWN stelt daarnaast ook een eigen belang te behartigen, nu haar werknemers en vrijwilligers overuren draaien om asielzoekers in de (crisis-)noodopvang bij te staan.

5.4.

Vanaf september 2021 is volgens VWN de asielopvang in Nederland na jarenlange afschaling van het aantal opvangvoorzieningen en bezuinigingen bij het COA en de IND onder een humanitaire ondergrens gezakt. Dit is volgens VWN ook herhaaldelijk door de staatssecretaris erkend. De asielaanvraagprocedures verlopen als gevolg van bezuinigingen bij de IND enorm traag. Daarnaast is er onvoldoende plek in azc's, waardoor duizenden asielzoekers te lang en onder schrijnende omstandigheden in (crisis-)noodopvanglocaties moeten verblijven. Het gaat om grootschalige locaties waar asielzoekers geen menswaardige levensstandaard conform de hieronder weergegeven minimumnormen wordt geboden. De fysieke en geestelijke gezondheid van asielzoekers wordt op die vaak onveilige locaties onvoldoende gewaarborgd en er is door het ontbreken van slaapkamers onvoldoende rust en privacy. Er wordt daarnaast niet voldaan aan de minimumnormen voor voedsel, kleding, hygiëne en dagvergoeding. Ook de vereiste gezondheidszorg is niet (altijd) beschikbaar. Voorts wordt er in de (crisis-)noodopvang onvoldoende rekening gehouden met gender- en leeftijdsspecifieke problemen en kwetsbare groepen, zoals zwangere vrouwen, amv's en getraumatiseerde asielzoekers. In de crisisnoodopvang verblijven bovendien asielzoekers die nog niet zijn geregistreerd en die nog geen medische intake hebben ondergaan. Ook in Ter Apel is de situatie schrijnend, hetgeen in het bijzonder schadelijk is voor amv's. Met regelmaat moeten volgens VWN asielzoekers die nog niet tot de col zijn toegelaten in Ter Apel in gangen, op stoelen, in tenten of zelfs in de buitenlucht overnachten. IGJ en IJV hebben op 16 juni 2022 en op 9 september 2022 bij de staatssecretaris de noodklok geluid over de schade die de huidige situatie in de (crisis-)noodopvanglocaties toebrengt aan amv's. Amv's horen binnen zes dagen vanuit het AC in Ter Apel in een azc te worden geplaatst, maar die termijn wordt niet gehaald. Hierdoor moeten zij weken en/of maanden in Ter Apel of in een (crisis-)noodopvanglocatie verblijven. Er zijn voor amv's in de (crisis-)noodopvanglocaties geen aparte ruimtes of voorzieningen om te spelen en er is geen mogelijkheid tot onderwijs. Ook is er slechts beperkt jeugdgezondheidszorg beschikbaar.

5.5.

De Staat en het COA handelen daarmee onrechtmatig jegens deze asielzoekers. De omstandigheden waaronder zij worden opgevangen zijn strijdig met hun rechten op grond van internationale, Europese en nationaalrechtelijke minimumnormen, zoals neergelegd in de Opvangrichtlijn, het EASO-richtsnoer voor opvangvoorzieningen: operationele normen en indicatoren van het European Asylum Support Office (EASO), dat de minimumnormen van de

Opvangrichtlijn nader invult (hierna: ‘het Richtsnoer’), het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU Handvest), het EVRM, het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en de Rva 2005. Meer in het bijzonder rust op de Staat en het COA een resultaatsverplichting om asielzoekers menswaardige opvangvoorzieningen te bieden. Aan die verplichting voldoen de Staat en het COA niet, nu de geboden opvang niet voldoet aan de geldende minimumnormen. Daarmee wordt door hen eveneens in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm gehandeld. Opvang dient zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht in ieder geval in overeenstemming te zijn met de minimumnormen als neergelegd in en voortvloeit uit voormelde regelgeving. Van de geldende minimumnormen kan volgens VWN niet worden afgeweken vanwege het feit dat het asielsysteem overbelast is. De Staat en het COA handelen hiermee eveneens onrechtmatig jegens VWN. Dit onrechtmatig handelen en nalaten kan volgens VWN aan de Staat en het COA worden toegerekend, omdat zij wettelijk verantwoordelijk zijn voor de asielopvang. Asielzoekers en statushouders lijden als gevolg van dit onrechtmatig handelen zowel fysieke als psychische schade, reden waarom per direct moet worden gestopt met het plaatsen van asielzoekers en statushouders in de (crisis-)noodopvang en de situatie in Ter Apel zo snel mogelijk moet worden verbeterd.

Schending verbod ongelijke behandeling

5.6.

Op de Staat en het COA rust op grond van artikel 1 van de Grondwet, artikel 12 van het Twaalfde Protocol van het EVRM, artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), de artikelen 20 en 21 van het EU Handvest en artikel 2 van het IVRK de plicht om het recht op opvang zonder ongerechtvaardigd onderscheid te garanderen aan vreemdelingen die in Nederland verzoeken om internationale bescherming. Er is sprake van een schending van het gelijkheidsbeginsel nu asielzoekers uit Oekraïne zonder objectieve rechtvaardiging zowel in juridische als in feitelijke zin anders worden behandeld dan ‘reguliere’ asielzoekers. Er is volgens VWN een enorm verschil in de beschikbaarheid en de kwaliteit van opvang voor beide groepen. De voortvarendheid waarmee ruim 60.000 Oekraïense asielzoekers in korte tijd adequaat zijn opgevangen, toont volgens VWN aan dat er voor wat betreft het oplossen van de problemen ten aanzien van de overige asielzoekers geen sprake is van onmacht. Sinds 1 april 2022 is op asielzoekers uit Oekraïne middels het activeren van de Wet verplaatsing bevolking (Wvb) het staatsnoodrecht van toepassing, waardoor de wettelijke taak tot opvang van deze groep is opgedragen aan de gemeenten. De Staat heeft er voor gekozen om de toepassing van het staatsnoodrecht te beperken tot asielzoekers uit Oekraïne. Volgens VWN ten onrechte. Er zijn volgens haar geen juridische belemmeringen om het staatsnoodrecht ook toe te passen op andere asielzoekers en er is geen objectieve rechtvaardiging voor het bij de toepassing van het staatsnoodrecht gemaakte onderscheid tussen uit Oekraïne afkomstige asielzoekers en de overige asielzoekers. Daarbij wijst VWN erop dat ook de fysieke veiligheid van de groep overige asielzoekers bij afwezigheid van gepast onderdak en verzorging eveneens wordt bedreigd en beide groepen asielzoekers op grond van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) een gelijke juridische status hebben. De activering van het staatsnoodrecht is volgens VWN vooral ingegeven door de onmogelijkheid van het bieden van toereikende opvang binnen de gebruikelijke kaders. Waar asielzoekers uit Oekraïne in algemene zin onder verantwoordelijkheid van de gemeenten worden

opgevangen onder relatief goede omstandigheden, kunnen de Staat en het COA ten aanzien van de asielzoekers uit andere landen niet voldoen aan hun wettelijke taken. Ook worden leegstaande plekken voor asielzoekers uit Oekraïne niet gebruikt voor andere asielzoekers.

Huidige aanpak Staat en COA

5.7.

VWN heeft er onvoldoende vertrouwen in dat de op 26 augustus 2022 en 7 september 2022 door de Staat aangekondigde maatregelen op korte termijn een oplossing zullen bieden voor de bestaande problemen. Er zal volgens VWN immers nog geruime tijd gebruik worden gemaakt van de (crisis-)noodopvanglocaties die niet aan de hiervoor geschetste minimumnormen voldoen. Onduidelijk blijft wanneer de onrechtmatige situatie zal zijn beëindigd. Hoewel de Staat met een verwijzing naar wetgeving een dwingend juridisch instrumentarium in het vooruitzicht heeft gesteld, waarmee wordt beoogd gemeenten een wettelijke taak in de asielopvang te geven, valt volgens VWN niet te verwachten dat deze wetgeving op korte termijn van kracht zal worden. Bovendien is het volgens VWN maar zeer de vraag of deze wetgeving het mogelijk maakt om doortastend te handelen. Volgens VWN had de Staat eerder en met meer urgentie kunnen en moeten inzetten op tijdelijke noodwetgeving. Daarbij wijst VWN onder meer op de spoedwetgeving die in het kader van de bestrijding van de coronapandemie wel versneld is aangenomen. Daarnaast had volgens VWN de Staat veel eerder Rijksvastgoed kunnen herbestemmen als opvanglocatie (er is sprake van 5,3% leegstand) en is onvoldoende gebruik gemaakt van de Hotel- en accommodatieregeling (HAR). Ook stelt VWN herhaaldelijk te hebben aangedrongen op het stimuleren en aantrekkelijker maken van het gebruik van de logeerregeling. Voorts is volgens VWN door de Staat en het COA te weinig ingezet op de huur van recreatie- en vakantieparken en het kopen, huren of vorderen van leegstaande gebouwen. Er is naar de mening van VWN met de huidige aanpak onvoldoende zekerheid dat de Staat en het COA op korte termijn zullen voldoen aan hun verplichtingen uit de hiervoor genoemde nationale en internationale regelgeving. VWN beoogt met deze procedure te bewerkstelligen dat de Staat en het COA een termijn wordt gesteld waarbinnen de thans bestaande onrechtmatige situatie dient te worden beëindigd en waarbij in de tussentijd moet worden voorkomen dat de meest kwetsbare asielzoekers onomkeerbare schade leiden.

Verweer

5.8.

De Staat en het COA voeren verweer, dat hierna, voor zover nodig, zal worden besproken.

6 De beoordeling van het geschil

Overwegingen vooraf

6.1.

De vorderingen van VWN zijn alle tegen zowel de Staat als het COA gericht. Gedaagden zullen om die reden in het kader van de beoordeling zoveel mogelijk gezamenlijk worden aangeduid als 'de Staat en het COA'. Wanneer een of meerdere van de hierna te bespreken vorderingen van VWN uitsluitend jegens een van de gedaagden toewijsbaar is, zal dit expliciet in de beoordeling en het dictum tot uitdrukking worden gebracht.

6.2.

VWN heeft aan haar vorderingen onrechtmatig handelen van de Staat en het COA ten grondslag gelegd. Gelet hierop is de burgerlijke rechter, in dit geval de voorzieningenrechter in kort geding, bevoegd om van deze vorderingen kennis te nemen.

Ontvankelijkheid VWN

6.3.

De Staat en het COA hebben zich primair op het standpunt gesteld dat VWN in haar vordering niet-ontvankelijk moet worden verklaard omdat (i) voor iedere asielzoeker en statushouder een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat en (ii) de bij vordering van VWN betrokken belangen zich niet voor bundeling lenen. Daartoe stellen de Staat en het COA dat asielzoekers en statushouders in de in de Rva 2005 voorziene gevallen jegens het COA en/of de staatssecretaris aanspraak kunnen maken op verstrekkingen, waaronder adequate opvang. Tegen de weigering om dergelijke aanspraken in te willigen, kan volgens de Staat en het COA door de betrokkenen bij de bestuursrechter worden opgekomen. Daarbij wijzen zij erop dat met het oog op de wens van de wetgever om geschillen ter zake van vreemdelingen in de zin van de Vw 2000 zoveel mogelijk aan de bestuursrechter in vreemdelingenzaken op te dragen, in artikel 72, lid 3, Vw 2000 ook feitelijke handelingen ten aanzien van een vreemdeling onder het toepassingsbereik van de Vw 2000 en derhalve onder de bevoegdheid van de bestuursrechter in vreemdelingenzaken zijn gebracht. Dit heeft tot gevolg dat voor de civiele rechter in kort geding geen taak is weggelegd als het gaat om de kwesties die VWN in deze kortgedingprocedure aan de orde heeft gesteld. Door bundeling van de individuele belangen van de asielzoekers en statushouders voor wie VWN stelt op te treden, kan volgens de Staat en het COA geen bevoegdheid van de civiele rechter worden geconstrueerd. Ook voor toekomstige asielzoekers en statushouders staat volgens de Staat en het COA alsdan de weg naar de bestuursrechter open. De vraag of individuele asielzoekers en statushouders via de bestuursrechtelijke weg feitelijk kunnen bereiken wat zij nastreven, speelt volgens de Staat en het COA geen rol in de taakverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter. Dat de betrokken belangen zich niet voor bundeling lenen, volgt volgens de Staat en het COA uit het feit dat niet geoordeeld kan worden dat een (crisis-)noodopvanglocatie in zijn algemeenheid niet geschikt is voor opvang. Het hangt volgens hen steeds af van de individuele omstandigheden van een persoon of een opvanglocatie en de duur van het verblijf in die locatie voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Of, zoals VWN stelt, de asiel(crisis)noodopvang in Nederland door een ondergrens is gezakt, kan volgens de Staat en het COA dus slechts in individuele gevallen aan de hand van alle relevante feiten en omstandigheden worden vastgesteld. De belangen van de asielzoekers en statushouders voor wie VWN stelt op te komen zijn daarmee volgens de Staat en het COA niet gelijksoortig en lenen zich niet voor bundeling. Het door VWN gestelde eigen belang is ten slotte volgens de Staat en het COA evenmin voldoende om haar ontvankelijk te achten in haar vordering, aangezien dit een afgeleid belang is dat niet zelfstandig wordt beschermd door de volgens VWN geschonden normen.

6.4.

De voorzieningenrechter volgt de Staat en het COA in dit verweer niet. Vooropgesteld wordt dat een rechtzoekende slechts ontvankelijk is bij de burgerlijke rechter, als zogenaamde restrechter, indien voor de betrokkene (i) geen bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat of heeft open gestaan

of (ii) indien weliswaar een mogelijkheid bestaat of heeft bestaan om het geschil aan de orde te stellen in een bijzondere, daarvoor aangewezen rechtsgang, maar deze rechtsgang niet met voldoende waarborgen is omkleed. Daarbij is niet van belang of in de bestuursrechtelijke rechtsgang exact dezelfde vorderingen kunnen worden ingesteld. Het gaat erom of in die bestuursrechtelijke procedure eenzelfde of een vergelijkbaar resultaat kan of kon worden behaald. Met betrekking tot de onder (i) bedoelde mogelijkheid geldt dat een belangenorganisatie slechts ontvankelijk is bij de burgerlijke rechter, voor zover zij (a) daarbij opkomt voor de gebundelde gelijksoortige belangen van personen die ter zake geen rechtsingang hebben bij de bestuursrechter, of voor zover zij (b) opkomt voor een eigen belang waarvoor zijzelf geen rechtsingang heeft bij de bestuursrechter. Voor de onder (a) bedoelde gevallen geldt dat, indien de belangenorganisatie op grond van artikel 3:305a BW optreedt voor de burgerlijke rechter ter bescherming van belangen van personen die zelf toegang hebben tot een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang bij de bestuursrechter, de enkele bundeling van belangen door een belangenorganisatie er niet toe kan leiden dat voor die organisatie de weg naar de burgerlijke rechter open komt te staan (zie HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296, r.o. 3.3.5, en HR 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1049, r.o. 4.3.2). Ten aanzien van de onder (b) bedoelde situatie moet het gaan om een eigen (vermogensrechtelijk) belang dat los staat van de gebundelde (individuele) belangen of dat niet van die belangen is afgeleid (vgl. HR 22 mei 2015, r.o. 3.4.3).

6.5.

VWN beoogt met de onderhavige kortgedingprocedure te bereiken dat de Staat en het COA worden verplicht om zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht een menswaardige opvang te garanderen voor alle asielzoekers die nu en in de toekomst in Nederlandse noodopvang- en crisisnoodopvanglocaties (zullen) verblijven. Nu iedere in een dergelijke locatie verblijvende asielzoeker recht heeft op menswaardige opvang, in die zin dat diens opvang dient te voldoen aan de daaraan krachtens nationale en internationale regelgeving te stellen (minimum)eisen, gaat het hier om de behartiging van een gelijksoortig belang in de zin van artikel 3:305a BW. De omstandigheid dat niet alle asielzoekers zich in vergelijkbare omstandigheden bevinden en zij niet allen eenzelfde opvang- en/of zorgbehoefte hebben, doet hieraan niet af.

6.6.

Gelet op de in de rechtspraak geformuleerde uitgangspunten, moet vervolgens beoordeeld worden of – zoals de Staat en het COA stellen – voor de individuele asielzoekers, voor wie VWN in deze procedure optreedt, ingeval van inadequate opvang een rechtsgang bij de bestuursrechter openstaat die hen voldoende rechtsbescherming biedt. Strikt genomen is juist dat asielzoekers zich met individuele verzoeken om adequate opvang of verstrekkingen kunnen wenden tot het COA en/of de staatssecretaris en dat hen bij weigering na het doorlopen van een bezwaarprocedure een bestuursrechtelijke rechtsgang ter beschikking staat die als zodanig voldoende rechtsbescherming biedt. De voorzieningenrechter is echter van oordeel dat het individueel doorlopen van deze bestuursrechtelijke rechtsgang in de gegeven omstandigheden in redelijkheid niet van asielzoekers in noodopvang- en crisisnoodopvanglocaties kan worden gevergd en al helemaal niet van de vreemdelingen in Ter Apel.

6.7.

Daartoe is van belang dat – zoals door de Staat en het COA wordt onderkend – het Nederlandse asielstelsel op dit moment in al zijn facetten is overbelast. Hierdoor verkeert een groot aantal asielzoekers in omstandigheden die in redelijkheid niet gelijk te stellen zijn aan die van de gemiddelde ingezetene van Nederland die zijn rechten aan een rechter wil voorleggen. Dit is onder meer een direct gevolg van het in Nederland gevoerde asielbeleid, dat – zoals de staatssecretaris in het in asieldebat van 8 september 2022 heeft onderkend – sinds 2015/2016 op afbouw van de asielopvang was gericht. Er is op dit moment, naast een tekort aan huisvesting, een groot tekort aan personeel bij het COA, dat onder meer tot taak heeft de feitelijke opvang van asielzoekers te organiseren en te faciliteren en begeleiding te bieden bij het asielproces. Ook al doen de individuele medewerkers van COA wat ze kunnen – dit staat tussen partijen als zodanig niet ter discussie – het personeelstekort heeft tot gevolg dat het volgen van de stappen van het asielsysteem niet lukt binnen de daarvoor door de Staat zelf gestelde termijnen en soms zelfs helemaal niet. Ook Stichting Nidos heeft onvoldoende personeel om haar taak als voogd over amv's te kunnen vervullen zoals van haar verwacht mag worden. Dit heeft onder meer tot gevolg dat de medewerkers van Stichting Nidos hun handen meer dan vol hebben aan de primaire begeleiding van amv's. Verder zijn er onvoldoende artsen beschikbaar (gesteld) bij AC's om asielzoekers, voordat zij in een opvang worden geplaatst, medisch te screenen op "kwetsbaarheden". Hierdoor worden kwetsbare personen (zoals amv's en mensen met een medisch aantoonbare ernstige psychische of medische aandoening) in voor hen ongeschikte (crisis-)noodopvanglocaties geplaatst. Het personeelstekort bij het COA heeft voorts tot gevolg dat asielzoekers (die nog niet over een verblijfsvergunning beschikken) lang(er) moeten wachten op toewijzing van een advocaat of (of in het geval van amv's) een voogd (via Stichting Nidos) en op medische screening. Voldoende aannemelijk is dat deze asielzoekers hierdoor pas op het moment dat zij al enige tijd verblijven in een noodopvang- of crisisnoodopvanglocatie bekend raken met hun rechten ingeval van inadequate opvang en hun juridische opties om die rechten te verwezenlijken. Daar komt nog bij dat, zoals VWN onweersproken heeft gesteld, asielzoekers in het overgrote deel van de veelal volledig gevulde (crisis-)noodopvanglocaties een groot gebrek aan privacy en (nacht)rust ervaren, vaak gedurende weken of maanden. Aannemelijk is dan ook dat hun geestestoestand eveneens aan het zelfstandig bewandelen van het bestuursrechtelijk traject in de weg kan staan.

6.8.

Kortom, de overbelasting van het asielsysteem in combinatie met de hiervoor genoemde leefomstandigheden in de (crisis-)noodopvanglocaties, maakt dat het maar zeer de vraag is of 1) asielzoekers daadwerkelijk feitelijk in staat kunnen worden geacht hun rechten in te roepen en 2) binnen een redelijke termijn op verzoeken om adequate opvang c.q. op bezwaren naar aanleiding van afwijzing van verzoeken van asielzoekers in noodopvang- en crisisnoodopvanglocaties kan worden beslist. Niet aannemelijk is daarmee dat deze asielzoekers daadwerkelijk effectief toegang tot de bestuursrechter (zullen) hebben. In dat verband acht de voorzieningenrechter het ook veelzeggend dat noch de Staat noch het COA voorbeelden van reeds gevoerde of aanhangige rechtszaken van individuele asielzoekers over deze materie heeft genoemd of daarnaar heeft verwezen. Kennelijk komen deze niet of nauwelijks voor, terwijl er duizenden asielzoekers al maanden in (crisis-)noodopvang verblijven. Het risico op uiteenlopende beslissingen van de

burgerlijke rechter en de bestuursrechter lijkt daarom zeer beperkt. Daarbij komt het de voorzieningenrechter gelet op de huidige omstandigheden tenslotte bepaald niet doelmatig voor als asielzoekers op individuele basis het bestuursrechtelijk traject dienen te doorlopen. Dit zal immers een niet onaanzienlijke extra inzet vergen van medewerkers van het COA, Stichting Nidos, VWN en andere bij de opvang en begeleiding van asielzoekers betrokken hulpverleners. Al deze instellingen en personen hebben momenteel hun handen al meer dan vol aan het lenigen van thans bestaande nood.

6.9.

Nu – naar niet ter discussie staat – aan de overige wettelijke vereisten voor het instellen van een collectieve actie is voldaan (VWN is een stichting met volledige rechtsbevoegdheid, VWN komt op voor een belang dat zij krachtens haar statuten behartigt, VWN heeft voldaan aan de vereisten gericht op transparantie en een goede governance, VWN heeft geen winstoogmerk, de collectieve vordering heeft een voldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer en VWN heeft voldaan aan haar overlegverplichting), is de conclusie dat VWN in haar collectieve vordering kan worden ontvangen.

6.10.

Vervolgens komt de voorzieningenrechter toe aan een inhoudelijke beoordeling van het door VWN gevorderde.

Spoedeisend belang

6.11.

Het spoedeisend belang vloeit voort uit de aard van de vorderingen en is door de Staat en het COA ook niet betwist.

Waartoe is de Staat tegenover asielzoekers verplicht?

6.12.

Tussen partijen is, terecht, niet in geschil dat op de Staat op grond van de door VWN genoemde wetten en verdragen een resultaatsverplichting rust om passende maatregelen te treffen om menswaardige opvangvoorzieningen voor asielzoekers te waarborgen. Het is vervolgens aan het COA om in het kader van de uitvoering van het door de Staat uitgezette beleid zijn wettelijke taak uit te voeren. Gelet op deze rolverdeling, dient te worden beoordeeld waartoe de Staat gehouden is.

Wat houdt de resultaatsverplichting van de Staat concreet in?

6.13.

De invulling van deze resultaatsverplichting van de Staat jegens asielzoekers behoort in beginsel tot het politieke domein. Het geven van concrete invulling aan deze verplichting is dus in beginsel voorbehouden aan de regering, daarbij gecontroleerd door het parlement.

6.14.

Bij de vaststelling van hetgeen waartoe de Staat minimaal is gehouden, past de rechter terughoudendheid. Alleen in duidelijke gevallen kan de rechter oordelen dat er een rechtsplicht bestaat voor de Staat tot het nemen van bepaalde maatregelen. Bij de invulling van de verplichtingen die de Staat in dit verband heeft, moet worden gelet op breed gedragen inzichten in de wetenschap en internationaal aanvaarde standaarden.

6.15.
Het gemeenschappelijk Europees Asielstelsel kent een aantal verordeningen en richtlijnen ten aanzien van asielzoekers. Voor deze zaak is relevant de Opvangrichtlijn. Deze richtlijn beoogt te waarborgen dat de menselijke waardigheid ten volle wordt geëerbiedigd en te bevorderen dat de artikelen 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 en 47 van het EU Handvest worden toegepast. Daarbij zijn de corresponderende rechten uit het EVRM van overeenkomstige toepassing op grond van artikel 52 lid 3 EU Handvest. In de considerans van de Opvangrichtlijn is opgenomen dat er normen moeten worden vastgesteld voor de opvang van verzoekers [asielzoekers] die voldoende zijn om een menswaardige levensstandaard en vergelijkbare levensomstandigheden in alle lidstaten te waarborgen. Voor zover hier relevant bepaalt de Opvangrichtlijn:

- dat minderjarigen uiterlijk drie maanden na de dag waarop zij asiel hebben aangevraagd, toegang krijgen tot onderwijs (artikel 14 lid 2);

- dat lidstaten ervoor zorgen dat de materiële opvangvoorzieningen voor verzoekers een levensstandaard bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt en erop toezien dat die levensstandaard ook gehandhaafd blijft in het specifieke geval van kwetsbare personen als bedoeld in artikel 21 (artikel 17 lid 2);

- indien huisvesting wordt verstrekt in natura, dit geschiedt in opvangcentra die een toereikend huisvestingsniveau bieden (artikel 18, lid 1 onder b);

- dat lidstaten bij het verstrekken van huisvesting rekening houden met gender- en leeftijdsspecifieke problemen en met de situatie van kwetsbare personen (artikel 18 lid 3);

- dat lidstaten er zorg voor dragen dat asielzoekers de nodige medische zorg ontvangen, die ten minste de spoedeisende behandelingen en de essentiële behandeling van ziekten en ernstige mentale stoornissen omvat (artikel 19);

- dat lidstaten rekening houden met de specifieke situatie van kwetsbare personen, zoals minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten, personen met mentale stoornissen en personen die folteringen hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld, zoals slachtoffers van genitale verminking (artikel 21);

- dat lidstaten, om artikel 21 doeltreffend toe te passen, beoordelen of de verzoeker bijzondere opvangbehoeften heeft en de aard daarvan. De beoordeling wordt aangevat binnen een redelijke termijn nadat de asielaanvraag is ingediend. De lidstaten zorgen ervoor dat de steun die aan deze groep wordt verstrekt, tijdens de gehele asielprocedure is afgestemd op hun bijzondere opvangbehoeften (artikel 22 lid 1);

- dat lidstaten ervoor zorgen dat kinderen een levensstandaard hebben die past bij hun fysieke, geestelijke, spirituele, morele en sociale ontwikkeling (artikel 23 lid 1);

- dat niet begeleide minderjarigen worden ondergebracht in opvangcentra met speciale voorzieningen voor minderjarigen of in andere huisvesting die geschikt is voor minderjarigen. (artikel 24 lid 2).

6.16.
In de Opvangrichtlijn zijn geen concrete regels gegeven voor de inrichting van opvangcentra. Ingevolge artikel 14 van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Wet COA) kan de minister van Veiligheid en Justitie regels stellen met betrekking tot verstrekkingen aan asielzoekers. De Rva 2005 strekt ter uitvoering van dit artikel. Ook in de Rva 2005 is nauwelijks een concrete invulling van de in de Opvangrichtlijn gegeven normen te vinden. Dit is overigens ook in lijn met de Opvangrichtlijn, waarin lidstaten immers een aanzienlijke mate van vrijheid wordt geboden bij het bepalen wat onder "menswaardige levensstandaard" moet worden verstaan en hoe dit moet worden bereikt. Dit laat onverlet dat in Europees verband wel is gesproken over de noodzaak van nadere richtsnoeren ter verbetering van de normen voor opvangvoorzieningen in de EU-lidstaten. In die context is in 2016 het Richtsnoer tot stand gekomen. Dit document is opgesteld door een werkgroep bestaande uit deskundigen van de EU-lidstaten en vertegenwoordigers van andere relevante belanghebbenden op het gebied van opvang en grondrechten, waaronder de Europese Commissie, het Bureau van de Europese Unie van de Grondrechten en het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties van Vluchtelingen. Verder zijn voorafgaand aan de voltooiing van het Richtsnoer ook de leden van het Adviesforum van het EASO geraadpleegd, evenals het EASO-netwerk van Opvangautoriteiten. Blijkens de inleiding van het Richtsnoer is het met name ontwikkeld ter ondersteuning van de ordelijke werking van het opvangsysteem. De normen in het Richtsnoer vormen een afspiegeling van reeds bestaande praktijken in de EU-lidstaten. Situaties die vallen onder een kader voor noodsituaties, zoals de bepalingen van artikel 18 lid 9 van de Opvangrichtlijn betreffende noodhuisvesting, vallen buiten de opzet van het Richtsnoer.
6.17.
De Staat en het COA stellen dat de minimumnorm voor opvang inhoudt dat de betrokken asielzoekers niet in een toestand van zeer verregaande materiële behoeftigheid terechtkomen, waardoor zij niet in staat zouden zijn om te voorzien in hun meest elementaire behoeften zoals wonen, eten, zich kleden en wassen, hetgeen hun fysieke of mentale gezondheid zou schaden dan wel hen in een toestand van achterstelling zou brengen die onverenigbaar is met de menselijke waardigheid. In die stelling worden de Staat en het COA niet gevolgd, zulks vanwege het uitgangspunt dat bij de invulling van de verplichtingen die de Staat heeft, moet worden gelet op breed gedragen inzichten in de wetenschap en internationaal aanvaarde standaarden. Deze inzichten en standaarden vinden blijkens de inleiding hun weerslag in het Richtsnoer, reden waarom de Staat in beginsel aan de in het Richtsnoer neergelegde normen kan worden gehouden, behoudens gevallen waarin sprake is van een noodsituatie. Het niet voldoen aan de EASO-normen levert naar voorshands oordeel dan ook in beginsel onrechtmatig handelen van de Staat en het COA op. De mededeling van de staatssecretaris tijdens het asieldebat van 8 september 2022 dat het niet is zoals het hoort dat we mensen opvangen in crisisnoodopvang en in noodopvang en dat deze wijze van opvang niet is zoals afgesproken in internationale verdragen, is daarmee ook volledig in lijn. Reeds daarom kunnen de Staat en het COA niet worden gevolgd in hun in deze procedure ingenomen standpunt dat alhoewel de (crisis-)noodopvanglocaties niet steeds voldoen aan wat we in Nederland gewend zijn en verlangen daarmee niet is gezegd dat de omstandigheden waaronder asielzoekers in deze locaties worden opgevangen al daarom onrechtmatig zijn te

noemen. Het kennelijk tevens door de Staat en het COA gedane beroep op het bestaan van een noodsituatie, kan – zoals hierna zal blijken – er hooguit toe leiden dat aan de Staat en het COA op onderdelen nog een zo kort mogelijke redelijke termijn wordt geboden om de opvang in overeenstemming te brengen met de geldende normen.

Vordering onder I

6.18.

De vordering onder I strekt ertoe de Staat en het COA te veroordelen om de opvang in overeenstemming te brengen met de EASO-normen. Tussen partijen is niet in geschil dat op dit moment in locaties waar (crisis-)noodopvang plaatsvindt niet (volledig) aan deze normen wordt voldaan. VWN vordert dat de Staat en het COA op een zo kort mogelijke termijn de opvang zodanig inrichten dat wel aan deze normen wordt voldaan.

6.19.

De Staat en het COA stellen dat die vordering niet toewijsbaar is, omdat zij daaraan redelijkerwijs niet kunnen voldoen. In dat standpunt kunnen zij niet worden gevolgd. De voorzieningenrechter neemt – zoals hiervoor overwogen – tot uitgangspunt dat afwijking van de EASO-normen slechts is toegestaan voor een zo kort mogelijke redelijke termijn. Dit vloeit voort uit het zwaarwegende belang van alle asielzoekers, ongeacht hun individuele situatie, bij menswaardige opvang en is voorts in lijn met de strekking van artikel 18 lid 9 van de Opvangrichtlijn, waarin is bepaald dat het vaststellen van andere regels inzake materiële opvangvoorzieningen – waarvan overigens in het onderhavige geval geen sprake is – slechts is toegestaan voor een zo kort mogelijke redelijke termijn.

6.20.

Voormeld uitgangspunt brengt mee dat de vordering onder I, voor zover deze strekt tot het in overeenstemming brengen van de opvangvoorzieningen met de EASO-normen, in beginsel toewijsbaar is, met dien verstande dat beoordeeld moet worden op welke termijn dat redelijkerwijs, na een afweging van de betrokken belangen, van de Staat en het COA gevergd kan worden, waarbij ook van belang is of sprake is van een noodsituatie. Deze belangenafweging dient per subvordering te worden gemaakt.

Slaapruimte en sanitaire voorzieningen

6.21.

Ten aanzien van het gevorderde onder I sub a en b, betreffende kortgezegd slaapruimte en sanitaire voorzieningen, wordt het volgende overwogen. De Staat en het COA hebben gesteld op dit moment niet in staat te zijn te voldoen aan de ter zake door het EASO vastgestelde normen. Voldoende opvanglocaties zijn volgens hen niet onmiddellijk voorhanden, laat staan opvanglocaties die voldoen aan de EASO-normen voor slaapruimte en sanitaire voorzieningen. Daarnaast zijn mensen die opvang in die locaties praktisch moeten regelen en begeleiden niet onbeperkt en onmiddellijk beschikbaar. De arbeidsmarkt is krap. Bovendien is er tijd nodig om nieuwe locaties in te richten, zodat zij voldoen aan de eisen met betrekking tot slaapruimte en sanitair, en ook aan eisen van brandveiligheid en overige bouwkundige veiligheid. Daar komt bij dat de Staat en het COA op dit moment nog afhankelijk zijn van derden, te weten gemeenten, voor het kunnen beschikken over nieuwe locaties. Ten slotte is de Staat ervan overtuigd dat de bestuurlijke

afspraken van eind augustus, neergelegd in de brief van 26 augustus 2022 aan de Tweede Kamer, de doorbraak kunnen betekenen naar een oplossing van de problemen op een wijze die het draagvlak voor goede asielopvang in Nederland behoudt. Een rechterlijk bevel in kort geding zou een al ingewikkelde en precaire situatie, ook voor niet bij dit geding betrokken derden, nog verder kunnen compliceren, ook als dat bevel zich zou beperken tot een deel van het gevorderde, aldus de Staat. De Staat en het COA stellen geen termijn te kunnen noemen waarbinnen opvang overeenkomstig de EASO-normen op deze onderdelen kan worden gerealiseerd.

6.22.

Dat op het gebied van slaapruimte en sanitair voldoende geschikte opvang niet per direct voorhanden is en sprake is van een noodsituatie als hiervoor bedoeld, acht de voorzieningenrechter voldoende aannemelijk. Het standpunt van de Staat en het COA dat geen termijn kan worden gegeven waarbinnen dit is verholpen, laat zich echter niet rijmen met het hiervoor geformuleerde uitgangspunt dat afwijking van de EASO-normen slechts is toegestaan voor een zo kort mogelijke redelijke termijn. De Staat, en in het spoor van de Staat, het COA, verlangt daarmee immers in feite dat hem een ongeclausuleerd uitstel wordt toegestaan om aan zijn resultaatsverplichting ter zake te voldoen. Nu het hier gaat om de verplichting asielzoekers onder menswaardige omstandigheden op te vangen, waarbij de asielzoekers onmiskenbaar een buitengewoon zwaarwegend belang hebben, kan het voldoen aan die verplichting hooguit een beperkt uitstel dulden. De voorzieningenrechter is van oordeel dat gelet op hetgeen door beide partijen is aangevoerd en uitgaande van de huidige feitelijke situatie een uitstel van hooguit negen maanden na heden redelijk te achten is. Binnen die negen maanden dienen op een door de Staat te bepalen wijze in elk geval alle asielzoekers die op 6 oktober 2022 zijn geregistreerd te worden opgevangen op locaties met slaapruimten en sanitair die voldoen aan hetgeen is gevorderd onder I sub a en b, met dien verstande dat de Staat en het COA er alleen voor moeten zorgdragen dat gemeenschappelijke ruimten worden schoongehouden, waarbij het blijkens het volgens het Richtsnoer als goede praktijk voor opvangcentra wordt beschouwd om een schoonmaakschema op te stellen. Uitgaande van de informatie die op de zitting is verstrekt, ging het daarbij per 15 september 2022 om circa 18.000 asielzoekers in (crisis-)noodopvanglocaties en daar zullen tot en met 6 oktober 2022 nog mensen zijn bijgekomen. Dit zijn de asielzoekers die binnen voormelde termijn de gevorderde opvang moeten krijgen. Voor zover de vordering er ook toe strekt om de Staat te verplichten op deze onderdelen ook maatregelen te treffen voor asielzoekers die na 6 oktober 2022 in Nederland aankomen, wordt deze afgewezen. Niet uit te sluiten valt immers dat zich in de (nabije) toekomst dusdanig buitengewoon grote aantallen asielzoekers zullen melden dat voor hen opvang conform deze normen in redelijkheid niet binnen negen maanden te realiseren valt.

6.23.

Bij het vaststellen van de termijn van negen maanden is rekening gehouden met het feit dat momenteel ruim 5% van het rijksvastgoed leegstaat en een deel hiervan mogelijk binnen die termijn geschikt te maken is voor menswaardige opvang. Daarnaast is, gelet op de ernst van de situatie, niet uit te sluiten dat gemeenten binnen die termijn – ook zonder dat zij daartoe op basis van het door de Staat beoogde wettelijk instrumentarium worden verplicht – op vrijwillige basis

een bijdrage zullen leveren aan het realiseren van de benodigde geschikte opvang. Voorts moet aan de Staat en het COA een redelijke termijn worden geboden om extra personeel te werven en zo nodig mensen bij- of om te scholen en/of in overige benodigde expertise te voorzien. Ten slotte sluit deze termijn aan bij het door de staatssecretaris geschetste, en kennelijk haalbaar geachte, beleidsvoornemen, dat onder meer inhoudt dat gemeenten vanaf 1 januari 2023 kunnen worden verplicht een bijdrage te leveren aan de opvang en bovendien een taakstelling krijgen om in de eerste helft van 2023 ruim 20.000 woningen voor statushouders ter beschikking te stellen, zodat er weer ruimte vrijkomt in de azc's. Onvoldoende aannemelijk is dat – zoals VWN betoogt – een en ander feitelijk sneller gerealiseerd kan worden en de Staat en het COA om die reden een kortere termijn dient te worden gesteld. Overigens kan bij gebrek aan concrete informatie niet worden uitgesloten dat bij een deel van de op dit moment bestaande (crisis-)noodopvanglocaties al aan de EASO-normen voor slaapruimte en sanitair wordt voldaan. In de tussentijd dienen de Staat en het COA wel zoveel mogelijk zorg te dragen voor voldoende afsluitbaar en hygiënisch sanitair in de (crisis-)noodopvang en in Ter Apel. Bij gebreke van breed gedragen normen ten aanzien van wat ter overbrugging aanvaardbaar is, kan de voorzieningenrechter zich voorstellen dat de Staat en het COA zich hierbij richten naar adviezen van de Inspecties Gezondheidszorg en Jeugd en Justitie en Veiligheid.

Water en voedsel

6.24.

Het gevorderde onder I sub c en d komt neer op verstrekking van water en voedsel overeenkomstig de door de EASO vastgestelde normen voor een menswaardig bestaan. Deze vordering heeft dus tot doel dat aan alle asielzoekers de eerste levensbehoeften, namelijk eten en drinken, worden verstrekt. De Staat en het COA hebben niet betwist hiertoe gehouden te zijn. Hun verweer dat de vordering "toegang tot drinkwater" te onbepaald is om te kunnen worden toegewezen, wordt gepasseerd. Daaronder kan immers in redelijkheid niets anders worden verstaan dan asielzoekers feitelijk toegang te verschaffen tot water uit de kraan of een andere drinkbare bron. Enig belang van de Staat en/of het COA dat in de weg staat aan toewijzing van deze vorderingen is gesteld noch gebleken. Onduidelijk is of, en zo ja in hoeverre, op dit moment niet aan deze verplichting wordt voldaan. Wat daarvan ook zij, de vordering die onmiskenbaar basisbehoeften betreft, is per direct toewijsbaar, met dien verstande dat van de Staat en het COA niet meer kan worden gevergd dan dat binnen het redelijke rekening wordt gehouden met de eetvoorkeuren en voedingsvoorschriften van specifieke groepen.

Financiële toelage op grond van de Rva 2005

6.25.

Ten aanzien van het gevorderde onder I sub e) staat tussen partijen vast dat de financiële toelage wel wordt verstrekt aan asielzoekers in de noodopvang maar niet aan asielzoekers die in de crisisnoodopvang verblijven. Ter zitting is gebleken dat het verstrekken van deze toelage in de crisisnoodopvang feitelijk mogelijk is, maar dat voor het uitvoeren daarvan nog actie vanuit de Staat en het COA is vereist. De Staat en het COA hebben niet concreet aangegeven hoeveel tijd zij nodig hebben om aan deze verplichting te kunnen voldoen. Gelet op het feit dat de crisisnoodopvang plaatsvindt in een groot aantal gemeenten en ook onder de regie van die

gemeenten, en dus ook gemeenten bij het uitvoeren van die verstrekking zijn betrokken, komt het de voorzieningenrechter redelijk voor de Staat en het COA een termijn te geven van vier weken om deze financiële toelage ook aan asielzoekers in de crisisnoodopvang te verstrekken. Een belangenafweging leidt niet tot een ander oordeel.

Voorzieningen voor minderjarige kinderen

i) Speelvoorzieningen

6.26.

De vordering onder I sub f is te onbepaald voor zover wordt gevorderd minderjarige kinderen toegang te bieden tot voorzieningen ter bescherming van hun welzijn en sociale ontwikkeling. In zoverre zal die vordering dan ook worden afgewezen. Dit geldt niet voor de vordering minderjarige kinderen toegang te geven tot speelvoorzieningen en onderwijs. De voorzieningenrechter knoopt ook voor wat betreft de concrete invulling van wat moet worden verstaan onder speelvoorzieningen aan bij hetgeen daarover in het Richtsnoer is opgenomen. Dit betekent dat op de Staat en het COA de verplichting rust om wanneer in hun voorzieningen minderjarige kinderen zijn gehuisvest te voorzien in een veilige binnenspeelruimte en een speelruimte in de open lucht, wat in het gebouw of de locatie zelf kan zijn, of in de buurt van het gebouw in een openbare ruimte. Uit de artikelen 23 van de Opvangrichtlijn en artikel 18 van de Rva 2005 volgt dat de lidstaten zich primair laten leiden door het belang van het minderjarige kind en dat de lidstaten ervoor (moeten) zorgen dat minderjarige kinderen een levenstandaard hebben die past bij hun fysieke, geestelijke, spirituele, morele en sociale ontwikkeling. Dit uitgangspunt brengt mee dat ook deze vordering in beginsel direct toewijsbaar is. Het is onduidelijk of en zo ja in hoeverre dit door de Staat en het COA ook direct uitvoerbaar is. Gelet enerzijds op het belang van de Staat en het COA niet veroordeeld te worden tot iets waaraan niet kan worden voldaan en anderzijds het belang van minderjarige kinderen om veilig te kunnen spelen, komt het de voorzieningenrechter redelijk voor de Staat en het COA een termijn van vier weken te geven om aan deze veroordeling te voldoen. Dat op dit onderdeel sprake is van een noodsituatie, die noopt tot een langere termijn, is niet gebleken.

ii) Onderwijs

6.27.

Op grond van artikel 14 lid 2 van de Opvangrichtlijn is de Staat gehouden minderjarige asielzoekers uiterlijk drie maanden vanaf de datum waarop zij asiel hebben aangevraagd toegang te geven tot onderwijs. De Staat heeft niet betwist dat hij daartoe gehouden is. Onduidelijk is of, en zo ja in hoeverre, de Staat op dit moment aan deze verplichting voldoet. Op dit punt is geen specifiek verweer gevoerd. Gelet op het belang van minderjarige kinderen bij onderwijs, is de vordering de Staat en/of het COA te gebieden minderjarige kinderen toegang te verlenen tot onderwijs toewijsbaar met inachtneming van het in artikel 14 lid 2 genoemde uitgangspunt. Het is onduidelijk of, en zo ja in hoeverre, dit door de Staat en het COA ook direct uitvoerbaar is. Gelet enerzijds op het belang van de Staat en het COA niet veroordeeld te worden tot iets waaraan niet kan worden voldaan en anderzijds het belang van de minderjarige kinderen bij onderwijs, komt het de voorzieningenrechter redelijk voor de Staat en het COA ook op dit onderdeel een termijn van vier weken te geven om aan deze veroordeling te voldoen.

Gezondheidszorg

6.28.
Onder I sub g) vordert VWN toegang tot elke vorm van nodige gezondheidszorg. Artikel 19 van de Opvangrichtlijn verplicht de lidstaten er zorg voor te dragen dat asielzoekers de nodige medische zorg ontvangen, die ten minste spoedeisende behandelingen en de essentiële behandeling van ziekten en ernstige mentale stoornissen omvat. De Rva 2005 bevat hierover geen nadere voorschriften. De Staat is dus gehouden toegang te verschaffen tot elke vorm van nodige gezondheidszorg, zoals omschreven in de Opvangrichtlijn. Nu de Staat op dit punt niet te kennen heeft gegeven niet in staat te zijn de vereiste zorg te leveren, en het belang van de asielzoekers bij deze zorg evident is, evenals het algemene belang om risico's voor de volksgezondheid zoveel mogelijk te beperken, zal deze vordering per direct worden toegewezen.

Vordering III

6.29.
Onder III sub a) vordert VWN de Staat en het COA te verbieden om kwetsbare groepen te plaatsen in de (crisis-)noodopvang. Naar de voorzieningenrechter begrijpt dient in het kader van deze procedure bij de beoordeling van deze subvordering onder plaatsing te worden verstaan het onderbrengen van asielzoekers na registratie als asielzoeker.

Plaatsing in crisisnoodopvang

6.30.
Het gevorderde verbod tot plaatsing van kwetsbaren in crisisnoodopvang is per direct toewijsbaar voor zover het betreft de asielzoekers die volgens de Handreiking (zie rov. 3.3) niet in crisisnoodopvang [mogen] worden geplaatst. Deze Handreiking is immers tot stand gekomen met medewerking van de Staat en het COA en in samenspraak met personen/instanties die ter zake deskundig moeten worden geacht. Niet gebleken is van feiten of omstandigheden die maken dat van de Staat en het COA niet kan worden verlangd dat zij zich onverkort aan deze Handreiking houden. Het gestelde tekort aan opvangplaatsen voor alle en dus ook deze asielzoekers is daartoe onvoldoende vanwege de bijzondere kwetsbare positie waarin zij verkeren. Ten aanzien van de overige niet in de Handreiking vermelde personen die behoren tot een kwetsbare groep zoals bedoeld in artikel 21 van de Opvangrichtlijn, geldt dat op grond van artikel 18a van de Rva 2005 en artikel 22 van de Opvangrichtlijn op de Staat de verplichting rust ervoor te zorgen dat zij worden opgevangen in overeenstemming met hun bijzondere opvangbehoefte. Voor zover in die bijzondere opvangbehoefte feitelijk kan worden voorzien in crisisnoodopvanglocaties, mogen zij daar worden geplaatst. Voor deze groep zal een verbod worden toegewezen op dezelfde wijze als hierna ten aanzien van de noodopvang wordt overwogen.

Plaatsing in noodopvang

6.31.
Het gevorderde algehele verbod tot plaatsing van kwetsbaren in de noodopvang is niet toewijsbaar. Het staat de Staat en het COA vrij om kwetsbaren in noodopvanglocaties te plaatsen, zolang op die locatie in de bijzondere opvangbehoefte van de specifieke kwetsbare asielzoeker kan worden voorzien. Daarmee worden immers hun rechten in voldoende mate gerespecteerd. Het verbod kwetsbaren in noodopvang te plaatsen zal met inachtneming van deze inperking worden toegewezen. Dit verbod zal eerst ingaan vier weken na datum van dit vonnis, teneinde de Staat

een redelijke termijn te bieden om ervoor te zorgen dat er voldoende geschikte opvanglocaties beschikbaar komen om kwetsbaren te kunnen plaatsen en om te voorkomen dat er een situatie ontstaat waarin asielzoekers niet geplaatst kunnen worden. De voorzieningenrechter ziet onder ogen dat dit betekent dat een bepaalde groep kwetsbare asielzoekers nog langer op een geschikte plek moet wachten, maar ziet geen werkbaar alternatief. Dit, gelet op het redelijke belang van de Staat en het COA om voldoende tijd te krijgen om maatregelen te treffen teneinde aan dit verbod te voldoen en het algemene belang dat asielzoekers helemaal niet geplaatst kunnen worden.

Amv's

6.32.

Onder III sub b) vordert VWN de Staat en het COA te gebieden dat in de col voor amv's in Ter Apel maximaal 55 amv's voor maximaal vijf dagen mogen verblijven. Vast staat dat op 15 september 2022 233 amv's in deze col verbleven en dat er die dag nog ongeveer vijftien nieuwe amv's werden verwacht en ook dat de Staat ten tijde van de zitting niet wist waar deze amv's de nacht zouden kunnen doorbrengen. Gelet op de onder rov. 4.6 weergegeven bevindingen van IGJ en IJV van 8 september 2022 zorgt het structureel en fors overschrijden van de maximale capaciteit van 55 jeugdigen in de desbetreffende col voor een neerwaartse spiraal in de veiligheid in de breedste zin van het woord. Medewerkers van het COA en Stichting Nidos kunnen bij deze overschrijding op deze locatie de veiligheid en het welbevinden van de amv's niet waarborgen. Bovendien ontstaan er gezondheidsrisico's vanwege een gebrek aan hygiëne. Hieruit volgt overduidelijk dat bij de huidige structurele overschrijding van het door de inspecties genoemde aantal amv's en de maximale verblijfsduur in de col voor amv's in Ter Apel een grove inbreuk wordt gemaakt op hun grondrecht op een menswaardige opvang. Vanwege het feit dat amv's tot de meest kwetsbare asielzoekers behoren, rust op de Staat en het COA de plicht om op een zo kort mogelijke termijn extra opvang voor amv's te realiseren, die voldoet aan de daaraan volgens IGJ en IJV te stellen eisen, zodat in het col voor amv's in Ter Apel maximaal 55 amv's maximaal vijf dagen verblijven. Alhoewel iedere dag dat deze situatie voortduurt onwenselijk en de Staat onwaardig is, wordt aan de Staat en het COA een termijn van twee weken geboden om integraal aan deze verplichting te voldoen. Dat nog een termijn wordt gegeven, vloeit uitsluitend voort uit de omstandigheid dat aan de opvang van amv's niet alleen voor wat betreft locatie maar ook voor wat betreft ondersteuning hoge eisen worden gesteld. De Staat en het COA zal dan ook worden verboden met ingang van twee weken na datum van dit vonnis een amv langer dan vijf dagen te laten verblijven in de col voor amv's in Ter Apel en meer dan 55 amv's gelijktijdig in de col voor amv's in Ter Apel te laten verblijven. Daarnaast zullen de Staat en het COA worden veroordeeld om binnen twee weken na datum van dit vonnis extra opvang voor amv's te realiseren die voldoet aan de daaraan volgens IGJ en IJV te stellen eisen. In de tussentijd mag van de Staat en het COA worden verwacht dat zij alles op alles zetten om de amv's zo snel en goed als mogelijk op te vangen, waarbij de veiligheid van amv's voorop dient te staan. Het voorgaande betekent dat het verweer van de Staat en het COA dat zij voorlopig – naar de voorzieningenrechter begrijpt vanwege het bestaan van een noodsituatie – niet in staat zijn dit probleem op te lossen en hieraan geen termijn kunnen verbinden, wordt gepasseerd.

Medische screening

6.33.
Onder III sub c) vordert VWN de Staat en het COA te gebieden ten behoeve van het gevorderde onder III sub a) iedere asielzoeker medisch te screenen alvorens een beslissing te nemen over plaatsing in de (crisis-)noodopvang.

i) Crisisnoodopvang

6.34.
Voor zover de vordering ziet op plaatsing in crisisnoodopvang is dit gebod in overeenstemming met het in de Handreiking vermelde uitgangspunt dat een asielzoeker daar kan worden geplaatst in het geval dat hij of zij een medische intake heeft gehad. Zoals hiervoor is overwogen bij de beoordeling van de vordering onder III sub a) is de Handreiking tot stand gekomen in samenspraak met ter zake deskundigen. De Staat en het COA hebben aangevoerd dat een medische screening onmiddellijk bij indiening van een asielaanvraag niet verplicht en niet haalbaar is. De verplichting om een asielzoeker medisch te screenen voorafgaand aan plaatsing in een crisisnoodopvanglocatie vloeit, zoals hiervoor is overwogen, in redelijkheid voort uit de mede door henzelf opgestelde Handleiding. Ervan uitgaande dat het COA voortaan vooral op het eerste gezicht gezonde volwassenen zal selecteren voor plaatsing in een crisisnoodopvanglocatie, moet voorafgaande medische screening naar verwachting volgens een standaardprocedure kunnen verlopen en daarmee op korte termijn te realiseren zijn. De vordering is dus toewijsbaar voor zover het betreft plaatsing in de crisisnoodopvang. Rekening houdend met de mogelijkheid dat de Staat en het COA aanvullende maatregelen moeten treffen om aan dit gebod te voldoen, zal aan de Staat en het COA een termijn van twee weken worden geboden om aan deze verplichting te voldoen. In de tussentijd kan en mag van de Staat en het COA worden verwacht dat asielzoekers van wie al op het eerste gezicht kenbaar is dat zij (mogelijk) vallen onder de groep die niet in de crisisnoodopvang mag worden geplaatst, niet in de crisisnoodopvang worden geplaatst.

(ii) Noodopvang

6.35.
Voor een gebod iedere asielzoeker medisch te screenen voordat deze in een noodopvanglocatie wordt geplaatst, bieden de Opvangrichtlijn en de Rva 2005 geen grond en ook de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm verplicht de Staat en het COA, gelet op alle omstandigheden van het geval, daartoe niet. Hierbij weegt zwaar dat de Staat en het COA voldoende aannemelijk hebben gemaakt op dit moment niet te beschikken over voldoende capaciteit om deze algehele screening onmiddellijk bij indiening van een asielaanvraag mogelijk te maken. Een en ander laat onverlet dat ook zonder specifiek daarop gericht verbod van de Staat en het COA mag worden verwacht dat zij ervoor zorgen dat asielzoekers van wie op enigerlei wijze kenbaar wordt dat zij behoren tot een kwetsbare groep bij voorrang medisch worden gescreend om hun bijzondere opvangbehoefte vast te stellen.

Ter Apel

6.36.
Blijkens de dagvaarding komt VWN in deze procedure eveneens op voor de belangen van de vreemdelingen die zich melden bij het AC in Ter Apel om te worden geregistreerd maar dat nog niet zijn. Ten aanzien van deze groep heeft VWN geen specifieke vordering ingediend, maar de

voorzieningenrechter begrijpt de vordering onder IV aldus dat wordt verzocht ten behoeve van deze groep zodanige voorzieningen te treffen dat ook zij menswaardig worden opgevangen. De Staat en het COA hebben de vordering kennelijk ook zo begrepen, zowel in de conclusie van antwoord als ter zitting zijn zij ingegaan op de situatie in Ter Apel. Gebleken is dat het de afgelopen maanden met regelmaat is voorgekomen en ook thans nog voorkomt dat vreemdelingen die zich bij het AC in Ter Apel (willen) registreren, geen opvang wordt verleend. Ten gevolge hiervan slapen deze vreemdelingen dan buiten en worden zij niet voorzien van – kort gezegd – bed, bad en brood. Tussen partijen is niet in geschil dat op de Staat de verplichting rust deze groep hiervan wel te voorzien en dat hij hieraan momenteel niet (volledig) voldoet. Daarom is een ordemaatregel nodig die recht doet aan alle betrokken belangen. Deze zal worden getroffen op de volgende wijze. De Staat zal worden geboden iedere vreemdeling die zich bij het AC in Ter Apel of bij enig ander AC in Nederland meldt om zich te laten registreren als asielzoeker, te voorzien van een veilige overdekte slaapplaats, voedsel, water en toegang tot hygiënisch sanitair. Van de Staat en het COA kan en mag, gelet op alle betrokken belangen, redelijkerwijs worden verlangd per direct hieraan te voldoen, behoudens in het geval in de toekomst sprake zal zijn van een onverwacht grote piek in de toestroom van vreemdelingen.

Vordering II

6.37.

De vordering onder II wordt afgewezen. Deze vordering strekt er in de kern toe de Staat voor te schrijven op welke wijze hij vorm geeft aan het asielbeleid en op welke wijze de Staat moet voldoen aan zijn verplichtingen tegenover asielzoekers. De wijze waarop de Staat vorm geeft aan het asielbeleid vergt primair een politieke afweging en behoort dan ook bij uitstek tot het politieke domein. Dit betekent dat de civiele rechter en zeker de rechter in kort geding zich terughoudend moet opstellen bij de beoordeling van de uitkomst van die politieke afweging en de daaruit voortvloeiende beleidskeuzes. Alleen als evident is dat de Staat onjuiste beleidskeuzes maakt en dus in redelijkheid niet voor het gevoerde beleid heeft kunnen kiezen, is plaats voor rechterlijk ingrijpen. Een dergelijke situatie doet zich naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter in dit geval niet voor. De Staat heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat van de door VWN gestelde gelijke gevallen geen sprake is, zodat voorshands niet kan worden aangenomen dat de Staat onrechtmatig handelt door ten aanzien van ontheemden uit Oekraïne staatsnoodrecht in te zetten om hun opvang van een wettelijke basis te voorzien en voor andere asielzoekers niet. Voor zover de vordering ertoe strekt de Staat en het COA te gebieden ervoor te zorgen dat leegstaande opvangplekken voor vluchtelingen uit Oekraïne tevens kunnen worden gebruikt voor de opvang van (overige) asielzoekers, geldt dat deze vordering bij gebrek aan voldoende belang evenmin toewijsbaar is. Onderdeel van de bestuurlijke afspraken over de doorstroom migratie tussen de VNG, het Veiligheidsberaad, het IPO en de Staat van 26 augustus 2022 is immers dat opvangplekken voor Oekraïense ontheemden flexibel kunnen worden ingezet.

Geen dwangsommen

6.38.

De vordering om het vonnis te versterken met dwangsommen zal worden afgewezen. Er is onvoldoende aanleiding om aan te nemen dat de Staat en het COA, in weerwil van hun toezegging, niet vrijwillig aan het vonnis zullen voldoen.

Uitvoerbaar bij voorraad

6.39.

De hierna te geven beslissing zal – zoals gevorderd en door de Staat en het COA niet weersproken – uitvoerbaar bij voorraad worden verklaard.

Proceskosten

6.40.

De Staat en het COA zullen, als de overwegend in het ongelijk gestelde partij, worden veroordeeld in de kosten van dit geding. Voor veroordeling in de nakosten bestaat geen grond, nu de kostenveroordeling ook voor deze nakosten een executoriale titel oplevert (vgl. HR 19 maart 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL1116, NJ 2011/237).

7De beslissing

De voorzieningenrechter:

7.1.

veroordeelt de Staat en het COA om de opvangvoorzieningen voor asielzoekers, die op dit moment in noodopvanglocaties en crisisnoodopvanglocaties verblijven, aldus vorm te geven dat:

a. uiterlijk binnen negen maanden na datum van dit vonnis wordt voorzien in huisvesting, bestaande uit een slaapkamer per gezin of voor maximaal zes personen van hetzelfde geslacht, bestaande uit vier muren, een plafond, een deur die kan worden afgesloten, een raam dat kan worden geopend en minimaal 4 m² slaapruimte per persoon;

uiterlijk binnen negen maanden na datum van dit vonnis wordt voorzien in huisvesting met een toereikende, adequate en werkende sanitaire infrastructuur, hetgeen minimaal inhoudt i) toegang tot een douche/bad, een wastafel met warm en koud water en een werkend toilet, ii) per tien asielzoekers ten minste één werkend en afsluitbaar toilet dat dag en nacht toegankelijk is, iii) per twaalf asielzoekers ten minste één werkend(e) douche/bad is met warm en koud water die/dat minimaal acht uur per dag toegankelijk is en iv) schoonmaak van gemeenschappelijke ruimten, waarbij een schoonmaakschema mag worden opgesteld;

per direct dag en nacht toegang tot drinkwater wordt verschaft;

per direct toegang wordt verschaft tot voldoende en geschikt voedsel, hetgeen inhoudt dat i) volwassenen ten minste driemaal per dag en minderjarigen vijfmaal per dag een maaltijd of tussendoortje ontvangen, waaronder ten minste één warme maaltijd en ii) binnen het redelijke rekening wordt gehouden met de eetvoorkeuren en voedingsvoorschriften van specifieke groepen;

uiterlijk binnen vier weken na datum van dit vonnis aan asielzoekers in crisisnoodopvanglocaties een wekelijkse financiële toelage conform artikel 14 Rva 2005 wordt verstrekt;

uiterlijk binnen vier weken na datum van dit vonnis aan minderjarige kinderen toegang wordt verschaft tot speelvoorzieningen (veilige binnenspeelruimte en een speelruimte in de open lucht, wat in het gebouw of de locatie zelf kan zijn, of in de buurt van het gebouw in een openbare ruimte) en onderwijs, waarbij geldt dat dit moet worden aangeboden aan minderjarige kinderen uiterlijk drie maanden vanaf de datum waarop zij asiel hebben aangevraagd;

per direct toegang wordt verschaft tot elke vorm van nodige gezondheidszorg, die ten minste spoedeisende behandelingen en de essentiële behandeling van ziekten en ernstige mentale stoornissen omvat;

7.2.

verbiedt de Staat en het COA per direct om kwetsbare asielzoekers, die volgens de Handreiking niet in crisisnoodopvang [mogen] worden geplaatst, te weten:

- Kinderen onder 1 jaar en hun gezinsleden.
- Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's).
- Asielzoekers die direct een medische behandeling nodig hebben of asielzoekers met een complexe zorgvraag.
- Asielzoekers, en hun gezinsleden, bij wie sprake is van een (vermoedelijke) besmetting met het Corona-virus dan wel met een andere A-meldingsplichtige infectieziekte.
- Asielzoekers, en hun gezinsleden, die in afwachting zijn van de uitslag van de test of sprake is van besmetting met het Corona-virus of een andere A-meldingsplichtige infectieziekte.
- Asielzoekers die afhankelijk zijn van thuiszorg, een rolstoel of andere hulpmiddelen.
- Asielzoekers die herhaaldelijk een behandeling (moeten) ondergaan in een ziekenhuis, zoals trombosedienst of dialyse.
- Tbc-patiënten.
- Asielzoekers van wie bekend is dat er sprake is van psychiatrische problematiek
- Vrouwen in de periode van 6 weken voor de uitgerekende bevallingsdatum.

te plaatsen in crisisnoodopvanglocaties en bepaalt dat de overige niet in de Handreiking vermelde personen, die behoren tot een kwetsbare groep als bedoeld in artikel 21 van de Opvangrichtlijn, uitsluitend in crisisnoodopvanglocaties mogen worden ondergebracht voor zover in die locaties kan worden voorzien in hun specifieke bijzondere opvangbehoefte;

7.3.

verbiedt de Staat en het COA met ingang van vier weken na datum van dit vonnis om kwetsbare asielzoekers in een noodopvanglocatie te plaatsen, tenzij in die locatie in hun specifieke bijzondere opvangbehoefte kan worden voorzien;

7.4.

verbiedt de Staat en het COA met ingang van twee weken na datum van dit vonnis om i) een amv langer dan vijf dagen te laten verblijven in de col voor amv's in Ter Apel en ii) meer dan 55 amv's gelijktijdig in de col voor amv's in Ter Apel te laten verblijven;

7.5.

veroordeelt de Staat en het COA om binnen twee weken na datum van dit vonnis extra opvang voor amv's, onder wie uitdrukkelijk begrepen de amv's die thans verblijven in Ter Apel, te realiseren, die voldoet aan de daaraan volgens de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid te stellen eisen;

7.6.

veroordeelt de Staat en het COA met ingang van twee weken na datum van dit vonnis asielzoekers medisch te screenen voordat tot plaatsing in een crisisnoodopvanglocatie wordt overgegaan;

7.7.

veroordeelt de Staat en het COA per direct iedere vreemdeling die zich bij het AC in Ter Apel of bij enig ander AC in Nederland meldt om zich te laten registreren als asielzoeker, te voorzien van een veilige overdekte slaapplaats, voedsel, water en toegang tot hygiënisch sanitair;

7.8.
veroordeelt de Staat en het COA om binnen veertien dagen nadat dit vonnis is uitgesproken de kosten van dit geding aan VWN te betalen, tot dusverre aan de zijde van VWN begroot op € 1.817,03, waarvan € 1.016,-- aan salaris advocaat, € 676,-- aan griffierecht en € 125,03 aan dagvaardingskosten, inclusief btw;

7.9.
bepaalt dat de Staat en het COA bij gebreke van tijdige betaling de wettelijke rente over de proceskosten verschuldigd zijn;

7.10.
verklaart dit vonnis tot zover uitvoerbaar bij voorraad;

7.11.
wijst af het meer of anders gevorderde.

Dit vonnis is gewezen door mr. T.F. Hesselink en in het openbaar uitgesproken op 6 oktober 2022.

mw/th